

松 山 大 学 論 集  
第 28 卷 第 4 号 抜 刷  
2 0 1 6 年 10 月 発 行

# 我が国における自治体「公共政策」を巡る 理論的進展と実践に関する序論的考察

妹 尾 克 敏

# 我が国における自治体「公共政策」を巡る 理論的進展と実践に関する序論的考察

妹 尾 克 敏

はじめに…そもそも「公共政策」とは何か

## I 「公共政策」の理論的枠組

- 1 公共政策の主体
- 2 公共政策の類型と体系
- 3 公共政策の政策過程

## II 自治体における「公共政策」の若干の事例

- 1 「三計画体系」と自治体公共政策
- 2 「自治体政策法務」の輪郭
- 3 自治体における公共政策展開の可能性と課題

おわりに

## はじめに…そもそも「公共政策」とは何か

「総合政策学部」をはじめ、「政策学部」、あるいは「政策創造学部」さらには「総合管理学部」、「公共政策研究科」、「公共経営研究科」等という、当時としては聞き慣れない「政策」に関連した学部や大学院が、日本の大学に開設されてからすでに久しいが、果たしてその実態と成果については、それほど明確に周知されていない憾みが残るところであろう<sup>1)</sup>。それというのも、日本における大学間競争の一形態として顕現したこれらの学部や研究科の名称とその中身について、文字通りの「少子化」対策として考案され、あまりにも専門分化が進み過ぎて、いわゆる社会科学諸分野の「蝸壺化」現象が顕現し、かつての学問のような「単純化」ないし「総合（統合）化」を目指した学界ないし大学界を巡る動きは一気に人口に膾炙し、多くの大学の改革の必要性和相俟って、全

国各地でそれと軌を一にしながら短期間のうちに実行されていったかの感があるために、一定の評価が与えられたかの印象もありながら、その「正体」は、既存の社会科学分野を再編成したものに過ぎず、その限りでは「新味」に欠けると目されていたからである。特に、この時期には、日本における大学という名の社会制度の大きな転換期でもあり、既存の狭隘なキャンパスとは別異の広大で新たな校地と校舎を準備して、それまでの一種の「閉塞感」を払拭し、何らかの新機軸を展開すべく「新天地」を求めて多くの大学が持てる能力を総動員して行ったことは記憶にも新しいところであろう<sup>2)</sup>。

ところが、学問としての成熟度の点から見れば、経済学や財政学、政治学や行政学、さらには経営学や会計学等々の融合した学問といわれながら、実際には、それぞれの領域が集合した大所帯となってしまった「新学部」において必ずしも「政策学」なる学問分野に通底する基盤が存在しているとは言えず、国際社会の中においても市民権を得た学問分野となり得ていないままなのである。それにも拘らず、我が国の内外において、新聞紙上をはじめ多くのマス・メディアが報道の対象としている国際平和問題を筆頭に、医療や保健、福祉や環境、教育、交通、雇用、等の諸領域の課題や問題状況を克服ないし解消し、改善するための社会的合意を模索し、その調達ないし形成を目途とする政策体系を描くはずの政策学は今なお、いわば開発途上の学問であるといわなければならない。それというのも、政府、つまり国と地方公共団体の政策、それゆえに「公共政策」と呼び得るところであるが、その（公共）政策と呼ばれるものの概念規定をはじめ、それらの政策の策定や実施の構造と過程に関わるアプローチの仕方が多様なままであり、既存の学問分野の実質的融合が今なお果たせていないからなのではないかと思われるところなのである<sup>3)</sup>。

本稿においては、現時点においては一般的に「公共的な課題を解決するための活動方針であり、目的と手段の体系をなす」ものという理解が一応定着している「公共政策」、特に地方自治レベルのそれを考えるために、これまでに提起され、提唱されてきた理論や報道された幾つかの実践例や筆者自身が地方公

共同体の審議会等を通じて直接関与することとなった複数の事例等を通して、公共政策論ないし公共政策学と呼ばれるものの核心に関して、若干の法律学的な検討を加えようとするものである。

## I 「公共政策」の理論的枠組

元来、民主主義体制の下において、日常的に発生する身近な問題を解決するために国民ないし住民自身の手によってつくり上げられるべきものであるはずの公共政策は、個人では解決困難な問題領域ないし当該個人の帰属する社会構成員全体の共通の利益に関わる問題点を当該社会全体の力で解決する必要があると認識された課題でなければならないはずであった。つまり、かつて国民的な関心と呼んだ、個々人の将来の生活設計に関わる「年金」の行方を考えようとする際の年金政策の検証作業のあり方や、学校教育の現場における教科書採択に端を発した教育政策の是非、あるいは、いかにモータリゼーションが発達しようとも、いわゆる交通弱者たる障害者や高齢者に不便を感じさせないようにする交通政策、とりわけ高齢化社会における公共交通のあり方が喫緊の課題として浮上するのは、「限界集落」等という一種の揶揄さえ与えられている、他ならぬ「地方都市」である以上、今後の日本社会にとって、不可避の政策課題等は、旧来の福祉政策や公共保健政策等と同様に極めて深刻な事態を招来させることが危惧されているはずである。もちろん、いわゆるマクロな観点からの国及び地方の経済財政政策や国家的な問題であると同時にすぐれて地方的な懸案ともなっている防衛政策等も当然に焦眉の急を告げる政策課題であるのは言うまでもないところであろう。

本章においては、この今日政策は一体誰が、どのようにに関わり、如何なるルートを通じて形成され、実施されていくのか、その主体及び類型並び体系、そして、そのプロセスについて一通りの整理を行っておきたい。

## 1 公共政策の主体

我々が「政策」という言葉を用いる場合には、ある問題ないし課題を解決し克服しようとするときには、あらかじめ定められている行動指針に従って対処すること、あるいはその可能性を含意したうえであることが少なくない。このことは、国民ないし住民レベルの社会的課題に関する提案や世論形成ないし抵抗あるいは抗議の意思を表現する、広義の「運動」を基底としながら、企業ないし団体レベルにおける生産及び販売等を通じた経営改善に関する活動方針や行動指針、さらにはいわゆる政党綱領や選挙公約等をも包括することを物語るものである。ただ、通常、「公共政策 (Public Policy)」と呼ばれる場合には、上記のように、それぞれの組織及び団体レベルにおいて、固有の問題解決のための政策とは異なり、国家社会や国際社会、あるいは地域社会における「公共的問題」解決のための政策ということを意味することとなる<sup>4)</sup>。

要するに、いずれの社会レベルにおいても、少なくとも「政府 (government)」の政策であることを要するのであり、当事者の協議や民事訴訟等に象徴される私人間の争いごととはもとより、一連の私的紛争等の次元に留まるものではなく、個人では解決することができない問題領域にあることはもとより、それが当該社会の構成員全体の共通利益に繋がる問題であるとともに、解決することの必然性が共通認識となっているような公共的な政策課題であるべきことが求められるものなのである。ただし、何をもって「公共的」と言い得るのか、公共性の判断こそが重要となるが、そもそも近代市民革命以降の近代市民国家が政治的価値原理としての民主主義の実現を掲げ、その為のメカニズムとして、「国民主権」主義に立脚した間接（代表）民主制を採用し、有権者たる国民の選挙を通じて政府をつくり上げていった「伝統」に留意することから得られる認識を基底に据えることがまず何よりも必要となろう。すなわち、フランス革命以来の近代市民国家の歩みは、19世紀に入ると、いわゆる資本主義経済の目覚ましい発展に伴って、国家社会としての財政力を大きく成長させることとなったが同時に、階級間ないし階層間の格差を拡大させ、大気汚染や伝染病等

を蔓延させ、主権者としての自覚を堅持していた国民間や住民間の問題解決のための意識を同定させることとなっていき、ここに公共政策の解決こそが政府の基本的な使命となっていっただのである。このことは、企業経営等が *business administration* と呼ばれるのに対し、政府の行政活動が *public administration* と称されるところにも象徴されていると言えよう<sup>5)</sup>

以上のこと等から、少なくとも「政府」がつくり、「政府」が実施する一連の公共政策を担う「主体」は「政府」ということになるが、前述のように、この「政府」には主権国家としての国家政府と主権国家内部の一定の区域を管理する「地方政府」とがあり、我々は、後者の政府のことを「自治体政府」とも呼ぶ。したがって、本稿の検討対象たる自治体の公共政策に関する「主体」は、究極的には当該自治体の住民自身に他ならないということになるのである。なお、その前提としての多元的かつ重層的な「公共の担い手」の考え方や嗜好ないし意向、さらには感情等の要素が公共政策そのものに内包されている必要があり、「自治体政府」といっても、市町村という基礎自治体か、都道府県という広域自治体の何れかという視座も必要とされるところなのである。さらには、現代のように、主権国家間の垣根、別言すれば国境の低さが実感できるような時代状況下では、既存の国際機構を超えて、国際社会を単位とする地球規模の政府レベルの公共政策の主体についても複眼的に視野に入れておくべきことは言うまでもなからう。

要するに、多元的かつ重層的な公共政策の主体は、それぞれの政府の統治権に正統性を与えている主権者たる国民ないし住民というものに収斂されるとはいいながら、その歴史性に着目せざるを得ないということである。かつて市民革命後に確立した、原始的な「契約自由の原則」に象徴される「私的所有権の絶対性」や「私的自治の原則」等に裏打ちされた予定調和的な経済観念やそれに支えられながら発展していった産業資本主義の自己改革運動とその延長線上で発生した福祉国家的な見地に立脚した都市社会主義の成果としての事業の公営化に象徴される政府による公共的介入等をもたらし、特にイギリスにおいて

誕生した工場法をはじめ、公衆衛生法や労働者住宅法等一連のいわゆる「社会立法」を成立せしめた点等を決して看過することはできないということなのである。それは、この時期から労働政策や都市政策等の必要性が強調されるに至ったからなのである<sup>6)</sup>

## 2 公共政策の類型と体系

公共政策という概念が政府の活動そのものを表現するものではなく、政府の活動の方針ないし指針を意味するということは、その効果が発揮されるためには一定の計画性の下で、それぞれの「体系性」が構築され、維持されなければならないことを意味することとなる。具体的には、眼前に広がる問題状況を如何なる方向に向かって解決しようとしているのかに関する「目標」の明確な設定が行われていなければならない。この目標設定に際しては、当初政策立案に関わった（携わった）関係者間の協議や調整がどのように行われたか、そして、それらの過程を通じて、社会的問題として浮上し、解決の望まれる問題状況そのものが関係者自身にとって果たして如何なるものと認識されていたか、という価値判断に左右されることとなる。また、同時に、かような問題状況を解決しようとして設定された目標の下で、誰に向けて政策が実施されるものなのか、換言すれば、目標達成のための一連の行動ないし活動は如何なる「対象」を設定して行われるものなのか、ということが重要となってくる。単なる思い付きであったり、何処かの誰かからの剽窃や借り物であったり、独自性に欠けるものは言うに及ばず、明示されていない目標に向かうことはできないし、対象が限定されていない抽象的なままの政策もあり得ないというべきであろう。さらには、設定した目標を達成するための具体的な手段が準備されていなくてはならないことも不可欠である<sup>7)</sup>

要するに、様々な問題が生じる「社会」が、個人では解決困難な問題領域や当該「社会」構成員に共通する利害に関わる問題（これらを「公共問題」ないし「公共的課題」という）を、当該「社会」全体で解決する必要があると受け

とめた場合に、公権力を有する国や地方の政府が一定の制度を設計し、主体たる国民や住民の代表者が合法的に取る目標指向型の行動指針こそが公共政策という名で呼ばれるものの本質ということもできるところである。つまり、具体的な「事務事業」(Project)と呼ばれるものの集合体が「施策」(Program)と呼ばれ、さらにこの施策の集合体が「政策」(Policy)と呼ばれるものの総体こそが、広義の政策ということなのである<sup>8)</sup>。こうした公共政策の対象範囲の広狭を問わず、住民や国民の個人や団体、民間企業等に代表される民間レベルの提起する政策までをも包括した多元的かつ多層にわたる政策の総体のうちから、公共的な課題の解決のために然るべき目標が設定され、それを達成するための手段がセットされ、体系化されている場合にはじめて、「公共政策」と呼び得る次元に至るのである<sup>9)</sup>。

こうした公共政策の基本的な構成要素とも言える「目標」と「対象」と「手段」という三つの要素はそれぞれにまた極めて多様な様相を呈するといわれているが、それらを設定する作業ともいえる①目標(の設定)と②対象(の限定)という次元にあるものと、それらを実現していく次元にある③手段(の選択)に峻別したうえで詳細に類型化することは可能である。しかしながら、前述したように、「公共政策」と言い得るためには、少なくとも公権力を有する政府自身が、公権力を直接行使したり、それを背景にしたりして、社会全体に一定の行動の「禁止」を行うという、いわば「原始的」で直接的な手段はすでに犯罪の予防ないし防止あるいは抑制という領域以外には採用されなくなっているものの、公共経済学の観点から「公共サービス」として行われる公共財ないし準公共財の直接的な提供という手段や政府の考える「望ましい方向」に向けての誘導という手段に転移されてしまっているわけではないところに着目しなければならぬであろう。それというのも、道路や港湾、学校、上下水道、公園、医療サービス、年金、住宅などを直接個人や社会に提供すること自体が行政機関やいわゆる出資法人の手によっているのであり、かねてから「受益者負担」の割合等に関する場合で議論を生んでいたところであるが、かつてはこの手法



が最も有力と考えられていたものであった。また、そのうえに、かつて巷間、バラ色の未来を切り開くかのように喧伝されたPFI (Private Finance Initiative)<sup>10)</sup>の採用とか前述の道路や学校や、医療サービス等一連の社会資本の建設ないし設置あるいは整備等を民間事業者に委ねるという手法も導入されてきたところであるが、それでもなお、公権力の存在を前提とした社会資本等の調達に際しては、あらかじめ定められている一定の法的な枠組みを超えることができない仕組みとなっているのである。そのことは、建設される施設や設備の構造上の基準をはじめ、運営基準、適法性の枠組み、違反行為に対する制裁措置等々の権力的規制の枠組みが例外なく準備されていることから、既存の法規範や規制基準等の上位規範は明確に存在し機能していることから容易に分かろう<sup>11)</sup>。

そして、こうした公共政策をめぐる制度的「環境」は国と地方との政府間関係にも投影され、一定の方向に誘導する手法として、考案されたものが「補助金」政策であり、「融資」政策であり、「租税特別措置」政策等に代表される国家政策の効果的貫徹を目指した、いわゆる「ひも付き補助金」や住宅減税制度や政府系金融機関による住宅資金融資制度の功罪等についてはいまさら言及するまでもないところであろう<sup>12)</sup>。そのうえ、これらの三つの構成要素がお互いに関連性を有したままいくつかの組み合わせを示しながら、なおそれらを担当する行政機関の種別と序列をも明確にしたうえでなければならないことが、関係者に共通の認識となっていなければならないのである。つまり、国家機能を分担して遂行するはずの行政機関が自らの所管領域を根拠となる法律によって設定されているということは、受け容れられるとしてもなお、新たな行政需要と呼ばれる、新たな問題や現象が発生した場合には、それに伴った新しい枠組みが必要となるとということまでが包括的に理解されていなければならないということなのである<sup>13)</sup>。

以上の通りに、公共政策の類型と体系を論じる際には、これが本質的には歴史性と規範性とを有することを看過することができず、その実現の過程が主権

者たる国民や住民の監視に耐え得るものでなければならぬことが分かったはずである。

### 3 公共政策の政策過程

ところで、以上のような「政策」というものの一般的な輪郭を理解することができたとしても、それが具体的にはいかにしてつくられ、どのようなプロセスを経て実現されていくのかという点についてはいまひとつ明確とはいえない。マネージメントサイクルを表現するものとして、PDCA という略語が用いられることが多く、いまやわが国における組織運営の「常識」にすら成り得ている語句として、人口に膾炙している観さえあるが、こうした様相が呈されるようになった背景には、社会構造が複雑多岐にわたって発達したものの、旧来の公権力を有した政府の統治、つまり Government の直接的な権力行使による政策や施策の実現という次元から企業をはじめ、社会的に認知された一定の規模と能力とを有する組織や団体の自己統治、つまり Governance こそが求められていると考えられるようになっていたからであろう。これまで国民や住民はよくも悪しくも、行政サービスの一方的享受者すなわち、「消費者」であり続けることが要請されていたところ、1990年代以降のNPM(New Public Management)改革と呼ばれる行政改革の理念と手法とが導入されると、行政、とりわけ自治体行政の実態は大きく変貌することとなったのであり、それを契機として「民営化」ないし「民間委託」の推進や「行政評価」なるものの登場、あるいは前述のPFI制度や「指定管理者制度」の導入等々、いわゆる新自由主義的もしくは新保守主義的な発想に裏づけられた「協働」論が伝播して行ったのである。

こうした背景の中から、かつてのような一方的な行政サービスの消費者であり続けることが困難となった国民や住民は相応の「負担」を分任せざるを得ない事態となっていったわけである。ガバナンスという言葉が「協治」等という妙な訳語が与えられた所以の一端がここにもあるというべきであろう。そこでは、専ら旧来の理念も手法も法的枠組みや根拠法の存在さえ矮小化されながら、

「新しい公共」という標語の下で、いわゆるボランティアとかNPO等の存在感が次第に増大していき、既存の公共組織や公共性の本質さえ問い直され始めたのである。そして、いわば、「素人」ないし「素人集団」にまで政策立案の前段階ともいえる解決すべき社会的課題の発見作業に携わらせようという風土が醸成されていったのである。つまり、ある社会現象を如何様に認識し、その問題点をどのように解決していくべきか、という文脈の中に「関係者」という枠組みの中で事実上、参加し、関係者間におけるたび重なる交渉と妥協の結果として、然るべき着地点を見出そうとすることが常態化していくわけである。

以上のような課題の発見ないし設定に始まり、特定の政策の立案から政策の決定という過程を経て、予定されたスケジュールに基づいて執行され、その成果は政策評価の対象となっていき、その評価結果が次の次元の政策課題の設定に用いられていくというサイクルが定着していくこととなったのである。いまや、都道府県はいうまでもなく、大半の市町村においても、政策評価ないし行政評価あるいは事務事業評価という手法が採用されており、最小の経費で最大の効果を挙げるべく、各自治体が「知恵」を絞っているのが現実なのである。行政サービスの提供に際して、「費用対効果」という尺度が頻繁に用いられ始めていき、いかにも「役に立たない」行政サービスは即刻切り捨ててかまわないという風潮が蔓延して行ったことは記憶に新しいところであろう。しかしながら、近代以降、いわゆる私的自治の原則が全体に胚胎していたとしても、公共サービスの本質は、「銭金にはならない」けれども、権利主体としての国民や住民にとって不可欠のサービスだから供給し続けなければならないと考えた結果、行政の提供するサービスの原型ができたのではないかと捉えると、元来は役に立たない行政サービス等というもの等存在しないはずであるにも拘らず、何故か前述のような風土が出来上がってしまったのである。少なくとも、ガバンメントからガバナンスに変異したとはいえ、古典的なガバンメントが完全に消滅してしまったわけでは決してないと思われるからである。

いずれにしても、昨今は、複数の政策目標を掲げながら、それぞれが執行さ

れていくこととなる公共政策の「循環過程」を民主的かつ合理的に担保していくのかという根本的な課題がなお残るものの、すでにわが国における行政運営の本姿となっているともいえよう。特定の公共政策を発議し、それらを一定の政策循環過程の中で捉えようとする、そのプロセスに参加しようとする者達の関わり方によっては、課題の設定から政策の立案、政策決定、政策執行、政策評価のそれぞれの段階に対する認識にも温度差が生まれるのではないかとと思われるところである。要するに、政策課題の発見から立案、決定、執行、及び評価の前提として、これらのプロセスへの参加者の政治的ないし文化的相違が投影されるということであり、参加者それぞれの行動とそれを支えて秩序立てている制度には、民族や宗教あるいは言語等の面において同質性（等質性）の高低差は、政策の選択肢を巡る争点の強弱に影響を与え、教育政策や社会保障政策等の選択の方向に然るべき影響を与えかねないということである。このような特定の社会的信条を政策立案等の次元に反映させる際に、我々国民ないし住民がその信条を共有することができるとすれば、政策論争は極めて起こりにくくなり、かつての社会主義諸国のイデオロギーはもとより、サッチャーリズムやレーガノミクス、さらには中曽根行革等に見られるようないわゆる一枚岩的な価値基準と価値序列が生まれ、多元的な政策のあり方を論じる余地は限りなく狭められていくことになってしまうのである。

もちろん、普遍性を有するものではない既存の価値やイデオロギーは、主権国家の壁が低くなり、経済社会のみならず、いわゆるグローバル化が進展することによって旧来の伝統的な価値が相対化されることになるものと思われるが、まとめ上げられた政策が中止されることには直結しない。それというのも、政治的指導者からトップダウンされるものに限らず、政策執行に携わる現場の公務員からボトムアップされる政策は「転換」されることはあっても「廃止」されることは少ないと考えられるからである。つまり、すでに一定の予算を整備し、必要な時間と人員等基本的な事項を盛り込んだ政策の基本設計が、2020年開催予定の「東京オリンピック」のように、これまでの教訓を生かしながら、

原案に対して可能な限り微修正や転用や模倣等という契機は生かしながらも、全く一顧だにされない、原型となる政策それ自体が一夜にして水泡に帰してしまふことは極めて想定しにくいともいえるためである<sup>14)</sup>

## Ⅱ 自治体における「公共政策」の若干の事例

以上、前章では極めて大雑把に「公共政策」なるものの輪郭をなぞってみたが、本章では特に我が国における地方自治レベルの公共政策の実態について、少し検討を加えてみたい。

### 1 「三計画体系」と自治体公共政策

そもそも「自治体公共政策」という言葉そのものが定着した言葉なのかどうか、換言すれば、すでに市民権を与えられた用語として認知され、用いられているか否かも明確ではないが、取り敢えず、「公共政策」が自治体レベルで如何なるものと捉えられ、自治体の現場における実務上如何なる定位が与えられているのか、にわかに判断することは極めて困難である。このことは、国家と社会とを理論的に峻別したヘーゲル以降、いわゆる国家構造の下で、権力的な契機を含んだ行政運営を専ら対象にしてきたガバメントの時代から国際的な組織や各国の地域（地方）政府をはじめ、各国の中央政府ではその対応が不十分となったためにそれに代わって地域社会自身や民間団体、NPO、NGO等のいわば非政府組織等までも総動員しながら、問題解決のための方策を考えざるを得なくなったガバナンスの時代に入り、この言葉の語源でもある *kubernan*（舵取り）の主役が政府から官民協働のそれによって変わっていったことを意味しているのである<sup>15)</sup> ところが、いわゆるグローバル化時代に入ってから、国の政府がうえから社会秩序の維持活動を行うということは困難となり、特殊日本的な終身雇用体制とそれに基づく企業内福祉体制等が大きく変質していかざるを得なくなったのである。記憶に新しいのは、2001年に登場した小泉純一郎内閣によって断行された郵政民営化に象徴される規制緩和策等の構造改革路線

であるが、これによって、それまでの順風美俗は見事に姿を消していったのである。そして、現在はまたガバナンスそのものの変容に伴って、公共政策論、とりわけ自治体公共政策のあり方も変動しつつあるといわれているところである<sup>16)</sup>。

平成 23 年 5 月 2 日の地方自治法の改正によって、市町村に対する基本構想及び基本計画、そして実施計画からなる、「三計画体系」の策定が必ずしも義務ではなくなった。ところが、それでは実態としては現在も、大半の市町村が、平成の大合併から 10 年という節目の年を迎えてなお、「市町村総合（振興）計画」という名称の基本構想の下で、従来以上の志向性を明確に備えた政策体系を公表している事実は、如何なることと捉えればよいのであろうか。この三計画体系を Policy（政策）と Program（施策）と Project（事業）と捉える論者もあり、この三者をひとつのツリー状構造と捉えて理解しようとしている<sup>17)</sup>。しかしながら、そういう枠組みを温存するのであれば、敢えて公共政策論を新機軸として持ち出す必然性は認められないといわざるを得ないであろうし、そうであるのなら、なぜ市町村三計画の義務付けが廃止されたのかさえ説明できないこととなってしまうかねないところであろう。理念型としての「Policy（政策）と Program（施策）と Project（事業）」のツリー構造であるとしても、その背景には 10 年－5 年－1～3 年という時間軸が想定されているわけで、こうした図式を公共政策の体系というべきなのか否か、極めて大きな疑問といわざるを得ないところである。

ただ、本稿においては、三計画体系そのものが無用なものと言っているのではなく、何よりも次第に減少の一途をたどりつつある住民の血税を用いる場合には、「最小の経費で最大の効果を」挙げられるようにする「工夫」が求められている以上、その場しのぎの単なる経費の節減策や安易な民間委託ないし民間移譲あるいは民間開放等のような彌縫策ではなく、本来の「公共性」そのものの根本的な見直しこそ不可避となっているはずなのであるから、例えば、公有財産のうち、行政財産たる性質を有している「公の施設」を普通財産に転化

するような新たな道を模索するとか、平成15年6月3日の地方自治法改正によって導入され、いまや定着した観さえある「指定管理者制度」の一層の制度的拡充を図ることや自治体自身にこれまで以上の利活用の可能性を探るとか、日常的な庁舎管理の危機管理上等の常識から離れ、当該業務等を住民に無償提供ないし無償開放すると同時に、公民館活動や学校施設の社会体育への開放等のように、管理業務に責任を負わせることが可能となるようなシステムの構築を模索すること等々、に関して積極的に考えることが求められているのではないと思われるのである。

従来の三計画は、要するに短期的ないし中長期的な観点に立って、首長等の交代があったとしても政策や施策ないし事業が大きく変動せず、意図的に変更されることのない自治体行政の安定性の確保を企図したものであったところ、その安定性の確保そのものも義務としてではなく、自ら「地域における事務」と考える自治体、特に市町村自身に判断させる余地を残したということの意味するのであろう。つまり、市町村自身が「身の丈にあった」計画を樹立し、財政的な観点等を加味したうえで、国やその他第三者等誰かの指示や命令を受けることなく自主的に計画そのものを実行していくという新たな地平が拓かれたということなのである。ただ、現実には、この改正地方自治法の施行以後の市町村が、この新たな地平を切り拓いているか否かの判断は俄かに下すことができない。それというのも、身の丈にあった財政見通しの確実な計画を実践していくことこそ、本来の地方分権の要請に応えるものとなるわけなので、もとより如何なる密度で計画を樹立するのかさえ、市町村自身の裁量に委ねられているということなのである。

## 2 「自治体政策法務」の輪郭

19世紀後半に専ら中央政府による「公共的介入」が始まったときから誕生した「公共政策」というものは、21世紀を迎えた現在では、「地方自治の本旨」を実現するために、住民の福祉増進の観点から必要と考えられる政策を、憲法



をはじめとする関係法体系の下で、自主的な法解釈を踏まえて、いかに適法・合理的に制度化・条例化するか、適法・効果的に運用するかに関する思考と実践」と捉えられる「自治体政策法務」が登場してきた。これは、いわば法律論と政策論との融合を目指すものであり、従来の個別の学問成果を有機的に自治体実務に反映させ、活用しようというものであると言われている<sup>18)</sup>。つまり、ここで言う「法務」とは法律実務のことであり、旧来のように、国会制定法とそれに基づく政令や省令あるいは通知ないし通達を忠実に執行することから、政策実現のための手段としての法を執行するというとき、政策を合理的に解釈運用しなければならないことと、固有の自治体にとって解決しなければならない課題を解決するための政策の策定とそのための条例制定等が必至となる。もとより、現行地方自治法第14条第1項において、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と明記しているところから、条例という自主法の制定それ自体について、かつての法令先占論のような古色蒼然たる理屈を振りかざす輩はもはや存在すらしないうであらう。ただ、問題となるのは、国会制定法の守備範囲を逸脱する分野にわたる自治立法の正統性をいかように担保していくのかということである。要するに、国家的観点からは従来から捉えられていなかった政策領域、あるいは国家的な観点に立った法的規制や法的保障の必要が認められてこなかった分野に関して、地方自治体、とりわけ基礎自治体たる市町村がどのような判断の下に、如何なる立法的な対応をすべきなのか、その必然性が説得的に論証できるのかどうか、という点は他ならぬ市町村自身に課せられた課題ということになるわけなのである。かつての「上乗せ条例」や「横だし条例」がすでに市民権を得てからすでに久しい現在、自治基本条例をはじめ議会基本条例等に代表される独自の自主条例とでも呼び得る類型に属するものの他にも、特定分野の施策の実施等に特化して基本的な事項について定められる条例、あるいは住民の権利義務の変動をもたらす内容や何某かのサービス等を給付する内容を定める条例等が存在しているのは周知の通りであらう<sup>19)</sup>。



したがって、政策の実現のための手段としての法を、如何なるものとして「立法」し、立法された法をどのように「執行」していくか、そして、最終的には訴訟ないし不服審査等が提起された場合に、如何なる法的対応をするのかという場合の「争訟」の際には、これまで「被告」としていかに裁判の勝利を目指して如何なる主張を行うのか、また、近年においてはさらにこの延長線上に、自治体自身が自らの立法や執行や争訟に関して点検や評価を行う「評価」という次元に至るまでのプロセスをひとつのサイクルとして捉えようとするようになってきている<sup>20)</sup> たしかに、現在では多くの地方自治体において、かつての分野横断的な一般条例や「自治基本条例」や「議会基本条例」、あるいは「まちづくり条例」をはじめとする包括的な条例のみならず、典型的で古典的な行政分野ともいえる福祉行政や教育行政、道路行政、環境行政等の分野ごとに整備される個別条例等のはかつてとは比較にならないほど格段に充実していることは間違いないところではある<sup>21)</sup>

平成11(1999)年7月に交付された「地方分権一括法」が翌平成12(2000)年4月1日に施行されてから、日本における地方自治の在りようが大きく変容しつつあることはすでに周知のところであろう。しかしながら、そうであるからといっても、なぜ「政策法務」、それも「自治体政策法務」の重要性が増してきたのかを説明できているわけではない。それどころか、伝統的な行政法学の成果を尊重し、法解釈学に終始してきた立場から見れば、解釈論という認識論のレベルを超えて、行政法規を手段と位置づけ、いわゆる「べき論」ないし「べからず論」にも踏み込むこととなる立法政策を視野に入れる政策法務論そのものに対する疑念を抱くだけに留まらず、ある種の嫌悪感あるいは忌避感さえ抱かれかねないかもしれない。さらには、政治過程や行政過程を分析対象とする政治学や行政学のレベルにおいても、規範的分析を志向するものではないし、必ずしも政治や行政の動態そのものを捉えるとは限らない政策法務の立場は一種の物足りなさを与えることになりかねないかもしれない。政策法務という考え方からは、これらの既存の社会科学領域からの批判や非難をも取り込み

ながら、次元の高い学問領域の確立が目指されていることが分かる。

以上のような政策法務論、とりわけ自治体政策法務論は1960年代後半から登場したものとされているが<sup>22)</sup>これには然るべき必然性があったといわれているところである。つまり、地方自治行政の守備範囲として伝統的な社会秩序維持のための条例が制定された時期があり、「公安条例」や「青少年保護育成条例」等々がそれにあたると考えられる。その後、いわゆる高度経済成長期に当たり、活発な産業活動のもたらした負の遺産とも言うべき一連の公害現象等に対するための「公害防止条例」やその延長線上に位置づけられる「環境アセスメント条例」、あるいは「知る権利」の実体化とも言える「公文書公開条例」とそれに続く「情報公開条例」の制定も相次いだところである。1970年代から1980年代にかけての状況は、以上のような模様であったが、当時は地方自治の主体は住民自身であるという認識を基本に据えながら、「住民参加」という要請を実現しようとしていたものが少なくなかったのである。時はまさに「地方の時代」と喧伝されていた時代でもあったが、経済成長の面ではいわば安定成長と呼ばれながらも、前述の通りに環境や景観の保全や高知県窪川町の原子力発電所設置に関する住民投票条例が制定されたり、あるいは定住外国人の指紋押捺拒否事件を契機に指紋押捺制度そのものが廃止されたりした時代でもあったのである。その後、いわゆる地方分権時代に入り、いわゆるバブル景気に歯止めをかけようとして、都市開発や「リゾート」のブームに対処するためのまちづくり条例とか環境基本条例、あるいは北海道ニセコ町を嚆矢とする「おらが町の憲法」とか自治体の憲法とも称された自治基本条例、やはり、北海道栗山町の議会基本条例等が続々として誕生していったのである<sup>23)</sup>。

### 3 自治体における公共政策展開の可能性と課題

以上のような発展経路をたどりながら、その制度的輪郭を形成しつつある自治体政策法務の実態から敷衍して、今後の日本における地方自治体において、「公共政策」は如何なる様相を呈することとなるのか、その可能性や課題にはど

のようなものがあるのか、それらを実現したり克服したりするにはどうすればよいか、等の点につきここでは、本章のまとめとして概括的に述べておきたい。

我が国においては、明治維新政府以来の極めて中央集権的な統治構造とその運営システムをいかに万全に機能させるかという観点から中央政府が運営されてきたが、その制度的疲労が顕在化し、数多くの不都合や不具合を生ぜしめてきた。このことから、特殊日本的集権型統治構造を改める必要が唱えられて久しかったが、ようやく20世紀の最後になって、地域の実情に適合的で地域の個性を導き出す法的枠組みが整備されるに至ったわけである。このときの成果たる地方分権一括法の下で、あらためて国家的政策の地域的実現のための手法とでも言うべき道路行政や河川行政、学校教育行政や医療福祉行政、さらには環境保全行政や土木行政等の各般にわたって、全国的に統一された基準や原則を作成し、適用することが主たる業務であったものは、21世紀に入ってから、悪名高き機関委任事務が存在しなくなったことから、都道府県及び市町村の法的権限、つまり法令解釈権と条例制定権とが飛躍的に拡大していった。要するに、都道府県及び市町村は、地方自治法第2条第2項所定の「地域における事務」たる自治事務と法定受託事務に関して存在する国の法令に定めるところを遵守することは当然必要ではあるが、反面、国の通知や通達等と呼ばれるものは基本的に、①技術的な助言や勧告、②資料の提出要求、③是正要求、協議という4類型が新たに位置づけられたおかげで、これらを遵守する義務は原則としては存在しないこととなり、特に法定受託事務というものも、あくまでも自治体の事務であるということから国による一定の「関与」は温存されたものの、それらはあらかじめ法定されており、必要最小限のものであって、その際の手続きは公正かつ透明でなければならない、④同意、⑤許可・認可・承認、⑥指示、⑦代執行、協議の7類型が基本とされることとなったのである（地方自治法第245条の2、第245条の3第1項、第246条～第250条の6）<sup>24)</sup> また、都道府県も市町村も地方自治法第14条第1項に基づいて自らの事務に関しては「法律の範囲内において」、「条例」を制定したうえで処理することができる

こととされているが、このことは、執行機関たる長等が自治事務と法定受託事務のいずれについても条例を制定することができるという根拠を与えることであり、それはまた同時に当該自治体議会がそれらに関する権限を有していることを意味することになる<sup>25)</sup>。

このような新たな制度改正は、旧来の国と自治体という関係を上下から対等な政府間関係に変容させたものといわれ、国と自治体とは中央政府と地方政府とも呼ばれることとなっていったわけである。

元来、日本国憲法が特に第8章という章立てを設け、「地方自治」を明記したことの持つ意味は、国の統治機構である国会、内閣、裁判所と同列に地方自治の統治構造を規定する必然性のないことを物語っていると捉えられよう。また、財政のあり方に関しても、国と自治体との間で然るべき相違があることは許容されていると読むことができよう。そういう前提を踏まえて、これからの自治体が公共性と呼ばれるものをどのように捉え、どのように政策に反映し、どのように具体化していくのか、ということについては、どこにもお手本やモデルとなるものが存在せず、その発見そのものの時点から、当該自治体に委ねられた課題となっていると言わざるを得ないところである。したがって、都道府県相互はもとより、市町村相互間においても、独自の「公共性」の範疇を規定する作業自体がすぐれて分権的なし自治的営為であるということができよう。その公共性の規定作業の行われた後、如何なる公共政策を誰がどのように立案し、如何なる手段を以てそれを実現させていくのか、という局面に進展していくはずである。すなわち、政策それ自体が突如として眼前に現れるということはおおよそ考えられず、いわゆる規模の大小の相違はあるにせよ、自治体の住民意思をできる限り正確に反映させた特定の「公共政策」(Policy)が策定され、それを実現させるための「工程表」を伴って、一層具体的な施策(Program)とさらにそれに付随した事務や事業(Project)がひとつの体系(System)をなすこととなるのである。ところが、しばしば、今般の東京都知事等の公費支出の問題等に象徴されるような、首長や議員の不祥事や当該自治体職員等の当事

者の越権行為であるとか職務懈怠であるとかの一連の行為や行動が住民の信託に背くものであったために、報道機関等によって指弾されるだけでなく、住民感情の決定的な悪化を招くなどの結果として社会問題化するとき、本来は無関係なはずであっても当初の公共政策体系が一時的に機能を停止したり、場合によっては完了に至らないまま途中で放棄され未完成に終わったりすることも少なくない。今後は、このような契機による公共政策の頓挫を招くことのないような一種のセーフティネットをそれぞれの自治体の内部機構に構築しておく必要がある<sup>26)</sup>。巷間、「政治的判断」に基づいた結論とか、新たな枠組みを用意して取り組む事業とか、という言説に接するときは、往々にして前述のような不都合や不具合、不祥事あるいは事が発生していることが少なくないところから、慎重な政策立案作業と緻密な制度設計とが求められる所以である。さらには、政策実施後における点検ないし評価に際しては、科学的な論理性はもとより客観的合理性並びに民主的正当性が担保されたしくみづくりとともに、公正かつ透明な組織運営等の保障が与えられなければならないことにもなる。その場面では、当該自治体の地理的特殊性や人的資源の固有性等々配慮すべき要素も少なくないと思われるが、かつてのような執行機関たる長の設置する審議会に議会議員を構成員として加える等の愚を繰り返さないようにするためには、いかなる判断を加えるべきかという観点等からも慎重な対処が求められるところといえよう。また、蛇足ながら、すでに庁内において然るべき結論の得られているテーマにつき、かつてのような「アリバイづくり」的な審議会ないし協議会等はいまや時間と経費とエネルギーの無駄遣いというほかないところであろう<sup>27)</sup>。

## お わ り に

これまで本稿において検討を加えてきたのは、近年、とみに喧しく取り沙汰され、一種のブームの如き様相を呈している「公共政策論」あるいは、「自治体公共政策論」の実相を多少でも明確にしたいと考えたからであった。しかし

ながら、これまで蓄積されている公共政策論の正確な分析どころか、中途半端な紹介の域を出ない論述に終始してしまった憾みが残るところとなってしまった。特に、自治体固有の公共政策論の可能性や課題に関しては主観的な信条の吐露に過ぎない記述も少なくないものと思われる。これらの点に関する考察については、他日の別稿を期するほかないが、本稿においてはわずかに、自治体公共政策論が既存の行政法学等の学問的成果を蔑ろにするものでは決してなく、むしろ一面的な解釈学に甘んじさせることなく実務に直結させるべく法治主義と政策実現の両立を図ろうとするものであることを踏まえた考え方を受け容れたうえでの考察を行うはずであった<sup>28)</sup>

しかしながら、本稿は政策法務と呼ばれているものの外観を藪呪みのまま紹介したに過ぎないものとなったが、当初の目論見は、これまでいわゆる立法論ないし政治論として捨象され続け、純粹に解釈学に安住してきた古典的な行政法学を中心とする法律学に「風穴」を開けるべく主張されはじめた政策法務論、ひいては公共政策論の正当性を論証しようとしたものであった。今後は、さらに政策法務論の視座から憲法や条例のあり方を検討する予定であり、「自治体公共政策」の全貌を明示し、その是非を論証することができるよう考察を重ねていきたいと考えている<sup>29)</sup>

なお、本稿においては視座に入れてこなかった国際社会における公共政策の今後の動向にも注意を払わなければならない事態が進展していることを無視することはできない。つまり、従来のような伝統的な国家安全保障ないし国際安全保障の次元に留まらず、国境を越えて進行する環境破壊や感染症の蔓延、あるいは国際的見地からの人権擁護の必要性、さらには特異な二国間の「集団安全保障」の変質等、看過することのできない重大な問題状況が噴出しているとき、自治体公共政策ないし自治体政策法務の視座からは無関係であるとは断言できないものが残る。この観点からの検討を加えることも別稿を期すことにしたい<sup>30)</sup>



## 註

- 1) 既存の社会科学分野の総合化ないし統合化を目指して一気呵成に誕生した学部であったり、場合によってはいわゆる専門職大学院であったりしたが、要するところ、政策問題に関わるプロフェッションの養成を目指すといいながら（新藤宗幸『概説日本の公共政策』東京大学出版会 2006年、はしがきii）、学士号や修士号はさておくとしても、彼らの受け皿、就職の際の受け入れ先は設立当初には必ずしも確保されていたわけではなかったはずである。もしかすると、今でも国家公務員「総合職」や「一般職」あるいは地方公務員（上級）の採用予定枠には「行政職」や「法律職」、「経済職」等は存在するものの「公共政策職」なる募集枠は未だ整備されていないはずである。また、「日本公共政策学会」という日本学術会議にも認知され所属している学会も存在するが、自ら「学際的」と称し、既存の学問領域、とりわけ、社会科学領域の研究者によって組織され、目覚ましい進展を遂げているが、今後、総合化ないし統合化される予定があるのか否か、寡聞にして知らない。ちなみに、「日本公共政策学会」（public policy studies Association, JAPAN）のホームページでは、公共政策とは、「社会の公的な問題に関して、地方自治体や国をはじめ、NPOやNGO、住民などが担うさまざまな方針や施策のこと」であり、これには「公園の設置やゴミ収集や道路の整備のような身近なものから、地域活性化政策、経済政策や外交政策などに至るまで、さまざまなレベルのものがあ、り、多岐にわたって私たちの生活に深く関わっている」としている。そして、この学会の目標として掲げるのが、「公共政策を科学的分析の対象とし、評価の手法を考え、よりよい公共政策のための研究を行っていくこと」であり、具体的には①「政策過程論的アプローチ」（どのようにして政策がつけられるかを分析すること）と②「公共政策の経済分析などのアプローチ」（実施された政策を正しく評価する方法論を研究すること）、などのさまざまな取り組みが行われ得る可能性のあることを紹介し、「公共政策研究は、学際的です。」といい、政治学、行政学、経済学、社会学などの社会科学のみならず、「環境政策や電力エネルギー政策の分析においては、エントロピー理論をはじめ、物理学や化学の研究成果からのアプローチも必要とな」り、学際的学問としての「公共政策学」の研究を進めていくための情報交換の場を提供することがこの学会の目標であると明記しているところである。
- 2) 本稿では直接考察の対象とはしないが、我が国における公共政策研究がはじめて大学（院）における「研究科」として発足したのは1963年の国際基督教大学（ICU）の「行政学研究科」だったはずである。その後、1990年には、鳴り物入りで、新しいキャンパスに「総合政策学部」を創設した慶應義塾大学、1993年には中央大学が同じく総合政策学部を設置し、その後もいわゆる有名私立大学の関連学部等の設置が続き、全国で国公立併せて、約70に及ぶ大学学部と大学院研究科が総合政策学部をはじめ政策科学部あるいは地域政策学部、さらには地域科学部等々多様な名称のものを設置し、それらが現在も多数存在しているのはすでに周知の通りであろう。
- 3) 単なる集合形態と融合形態との相違をいずれに求めるのかについては、議論のあるとこ

ろではないかと思われるが、少なくとも、既存の社会科学領域の学問の本流を温存したうえで、それぞれの領域の重なり合う部分（「のりしろ」とでもいうべき部分）について、問題意識を共有しようとするものではないかと捉えられるであろう。そして、そうした認識は、国家権力及び地方自治体の公権力が発揮される政策であればこそ、検討対象ないし分析枠組みとして意味を成すとも捉えられているのであろう。

- 4) 「公共的」課題という以上は、私的領域とは次元の異なるものであって、いずれの社会であっても、社会全体としてその解決のために取り組むべき「困難な課題」が大前提として存在しなければならず、そのうえに地方自治レベルにおいては、いわゆる政治的主体としての「住民」と制度的主体ともいうべき「地方自治体」が不可欠となるはずである。つまり、まずはじめに、公共的課題を発見し、それを少なくとも住民間において「共有」することができなければ、その解決のための方針等は立てようもないということなのであって、個々人では解決困難な問題領域に関して当該社会の構成員の共通の利害に直結したものである必要が認められなければならないということである。ただし、一方当事者と他方当事者との間の利害調整によって解決可能な課題や問題は、この時点で捨象されるので、当該社会の構成員全体の利害ということの意味は、当該社会全域にわたる解決困難な現象（事象）でなければならないということになる。例えば、東日本大震災によって惹起された「福島第一原子力発電所」の事故のもたらした健康被害や人体への悪影響等が即座に想起される。ところが、このような事例だけでなく、沖縄県の住民や自治体にとっては、極めて深刻な影響をもたらしている駐留米軍の存在それ自体の是非については、沖縄という限定された地域の問題であると同時に、日本という主権国家の外交ないし防衛にも関わる国家的課題でもある問題等について、簡単にその是非を判断することはできないはずである。以上の点については、新藤、前掲書2～3頁の他、岩崎忠『自治体の公共政策』（学陽書房 2013年）10～13頁等を参照。
- 5) 「行政活動」を表現する英語自身が公私の別を明確にしているところからも、国にせよ自治体にせよ、政府というものの使命が公共的問題の解決にあり、そのための指針が公共的であることを前提とした名称として **public policy** と表現されてきたことの持つ意味としては、「政策は企業や民間団体のそれではなく、公共政策を意味するようになっていき、政策は政府の決定や活動の指針を意味する記号ともなったのである」、ということなのである。新藤、前掲書4～5頁等を参照。
- 6) 初期の産業資本主義を発展させていったリーダーの1人でもあったイギリスにおいて、楽観的な神の見えざる手によってもたらされる予定調和状態を承認し、そのために各人の生活実態としては自由放任が受け容れたのであった。しかしながら、そのおかげで、劣悪な労働環境の出現と貧困の発生をはじめ、スラムの形成や伝染病の蔓延や大気汚染等に集約される厳しい社会的疲弊という現実深刻さを増していき、その克服を志向した産業資本家達自身の良質な労働力確保のための一連の政策の必要性が提起されることとなり、中央政府が市場システムに積極的に介入する契機となったのである。労働組合の結成が頻繁



に進められ、いわゆる都市社会主義運動が起こり、公衆衛生や交通や住宅や上下水道等の公営化が求められていったといわれる所以である（新藤、前掲書5～6頁等を参照）。具体的には、工場法（1833年）、公衆衛生法（1848年）、労働者住宅法（1890年）、等の実定法の成立がそれを物語るものであり、このような中央政府による公営化等を公共政策の源流と見ることができるという。

- 7) 新藤、前掲書14～23頁等を参照。この目標と対象と手段というセットが例外なく前提となっていることが不可欠であるが、中央にせよ地方にせよ、それらが「政府」の「公共政策」であるという以上は、国家社会ないし地域社会の構成員たる国民や住民の行動を権力的に方向づけるということを意味しており、その点が民間企業やその他の民間団体や組織とは決定的に異なる影響力を有するわけである。
- 8) 包括的な内容を有する公共政策を、より具体的な次元に投影させようとする、岩崎、前掲書13頁の「図表2 都市基盤政策のツリー構造」が、都市基盤政策を例に、対象を限定したうえで、道路政策及び河川政策並びに海岸政策とし、道路政策はさらに道路整備施策と道路維持管理施策とに再分化し、道路整備施策は路面整備事業と歩道整備事業と交通安全施設等整備事業とを細分化したものを示しているが、ひとつの例示としては分かりやすい。
- 9) したがって、そのような「体系性」が認められない場合には、いかに具体的な手段等が例示されていたとしても「公共政策」として認知することができないということなのであろう。岩崎、同書12～13頁等を参照。
- 10) この考え方については、日本においてもすでに定着しており、平成11年には7月30日に法律第117号として公布され、同年9月には、それを促進する法律が施行されている。この法律は、正式には「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」と呼ばれるものであり、通称がPFI法といわれているものである。同法第2条に明記されている「公共施設等」には、①道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設②庁舎、宿舍等の公共施設③賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設④情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）⑤船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）⑥前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるものの6種類が明記されており、民間事業者に一定範囲の社会資本の建設や整備を任せ、当該社会資本は国や自治体が貸与したり購入するという手法が採用されているのである。
- 11) 新藤、前掲書16～18頁等を参照。同書においては、こうした手法を「誘導」と表現し、施設や設備の構造上の基準や運営基準、適切な行動等に関する法的ルールが設定され、違反行為に対する制裁が明示されるという権力的な規制手段が前提とされているのである。例えば、学校教育法や各種設置基準等への適合性を要請する私立学校の設置及び運営、大気汚染防止法や水質汚濁防止法の求める排出物質の基準と生産・浄化設備の構造等の違反

- 者に対する罰則の適用対価の支払い、労働基準法の労働時間や賃金等対価の支払い、事業所の保安基準等に関する違反行為に対する操業停止等が紹介されている。
- 12) かつての 2001 年に登場した小泉純一郎内閣当時（2003～2005 年）に税財政改革の面における分権化を志向して行われた「三位一体の改革」は、「国庫補助金の廃止と縮減」及び「税財源の移譲」、「地方交付税の見直し」の三者を一体的に行おうとしたものであった。これは要するに、用途の限定された国庫補助金は自治体の自主性を損なうから、これらを廃止ないし縮減し、その代わりに国税の一部を地方税に移譲して自治体の自主財源を充実させ、同時に自治体の税収拡大が評価されない自主財源たる地方交付税の見直しを一体的に行うというものであったが、決定的に失敗に終わったといわれている。たしかに国庫補助金は 4.7 兆円の廃止及び縮減等結果をもたらし、地方交付税の見直しについても 5.1 兆円を削減し、税源移譲の成果は 3 兆円という結果をみたが、自治体の財政状況は改革前よりも悪化したのである。磯崎初仁『自治体政策法務講義』（第一法規 平成 24 年）179～180 頁等を参照。
- 13) 既存の庁内組織が、国の各省庁別の縦割りに呼応してきた時代ならいざ知らず、数十年に一度の頻度でしか発生しないと喧伝されてきた地震等の大規模な自然災害等の事後的復旧等は言うまでもなく、然るべき蓋然性の認められる人的、物的被害を事前に防止し抑制するためには、各所管部局を横断する、マトリックス組織等があらかじめ設置され、有機的かつ機動的に稼働することが可能なシステムの構築を考慮すべきであろう。
- 14) すでに一定の合意を形成し、当該政策に必要とされる予算や人員や時間等をどのように調達していくのか、まさに実務的な観点からの判断が加えられたものを「なかったことにする」のは、自治体行政の効率性ないし経済性、あるいは費用対効果の面から見ても合理性を欠き、民主性を保ち得ないことというほかないところであろう。
- 15) 安章浩、新谷浩史『変動期の公共政策－変容する行政への理論的接近とその実際』（学陽書房 2014 年）の「はしがき」（3 頁）に紹介されているガバナンスの古代ギリシャ語の語源といわれる言葉を用いながら政府中心の舵取りから官民協働の舵取りに向かいつつあることの指摘は正鵠を得ているというべきであろう。
- 16) 安、新谷、同書第 1 章「なぜ「変動期の公共政策」なのか？」（16～30 頁）等を参照。
- 17) 岩崎、前掲書 13 頁の「図表 2 都市基盤政策のツリー構造」を参照。
- 18) 磯崎、前掲書第 4 章「自治を支える政策法務－デモクラシーの制度設計」（50～67 頁）では、住民自治を支え、推進するという目的があるとして、住民自治の捉え方、代表機関のあり方（二元代表制の生かし方）等に関する制度設計が提起されている。
- 19) 自治立法と総称されるものの内、最も上位に位置する条例は、個別具体的な組織運営や事業実施、あるいは施策展開等が行政日程に浮上するたびに、いわばモザイク的に制定され適用されてきたところであるが、市町村総合計画という理念を具体化していくために、あらかじめある程度の変動可能性を踏まえた大枠ともいえる条例が「基本条例」という形で制定され、住民の権利義務に変動をもたらす「規制条例」、一定のサービスを提供する

「給付条例」等々が体系的に整備されているということである。

- 20) 磯崎, 前掲書 7～9 頁, 特に 8 頁の「あら訴訟・評価」の項では, 法執行段階における対応如何によっては, 行政訴訟や不服審査請求が提起されることがある, といい, この段階における法律や条例の違法性や無効性が顕現したり, それまでの執行方法が認められなくなると, 所期の目的を達成することができなくなるために, 争訟への適正な対応が求められるという。そして, こうした争訟等の提起を契機としてみずから法執行の成果や状況を点検し評価するシステムを構築することが, 政策法務の循環過程を機能させるためにも必要であるというのである。
- 21) 磯崎, 前掲書 26～27 頁の「図表 2-1 自治体政策法務の変遷」は要領よくまとめられていて有用である。
- 22) 磯崎, 前掲書 17 頁の「第 2 章 政策法務の歩み－政策法務はどこまで進んだか」の「1 政策法務・40 年の歴史?」を参照。
- 23) 磯崎, 前掲書 21 頁。この時期には, 国の法律に先んじる形で, オンブズマン条例やパブリック・コメント条例, 住民投票条例, あるいは法定外税条例等々も神奈川県川崎市や三重県や高知県等においては相次いで制定されている。
- 24) 第 1 次分権改革の成果として条例制定権の拡充とともに, 「関与法定主義」という国等からの地方自治体への関わり方があらかじめ枠付けされた結果, 関与の種類の中で, 自治事務においても法定受託事務においても「協議」というものが地方自治法 245 条の 3 第 3 項に明記された。これは, 地方自治法のみならず, 個別法の規定をも要するものであり, 協議に名を借りた「指導」となっていたり, 事実上の「強制」となりかねない危険性を抑制しようとしたものということもできよう。
- 25) つまり, 「条例」という自主法は, 地方自治体の議会の審議及び議決という手続を抜きにしては考えられない限り, 自治事務はもとより, 法定受託事務についてもいずれも当該自治体の事務であるという限りにおいては, 原則として議会の議決権が及ぶものの, 都道府県労働委員会と都道府県収用委員会の権限に属するもの等は除かれるという, 例外が設けられているが, これらは全国的に統一された労働条件の徹底や収用基準等の統一化を担保するためのものと考えられたための配慮であろう。
- 26) つまり, 大規模な自然災害等に相次いで見舞われた結果, 各地方自治体の内部機構にはいまや, 「危機管理部門」が設置され, 然るべき対応が行われつつあるのは周知の通りであるが, それぞれの自治体内部で発生した不祥事等の解明と解決のためのシステムづくりに配慮されるべきではないかということなのである。
- 27) 岩崎, 前掲書 18～22 頁及び 23～31 頁等では, 自治体における政策形成過程を, ①一般職員層と②管理職層と③首長等自治体幹部層の三層に分けたうえで, ①をボトム層といい, ②をミドル層といい, ③をトップ層として, ボトムアップ型と正反対のトップダウン型とに峻別して, 整理している。そして, そのいずれの型であっても, 政策決定過程においてしばしば諮問機関として「審議会」が設置されることを指摘しており, 厳密な意味におけ

る政策決定機関たり得ないことを前提としながらも、構成員の専門性の確保と住民代表性の確保が考慮されるべきであることを指摘する。専門家の知見や利害関係者の意向を公正かつ透明な形で合議体としての意思決定とその表明に反映させることが期待されているとはいいいながら、取り扱われる問題の重要性に比例して政治的思惑が交錯していることが少なくない。そのうえ、民意の発露と熟議の積み重ねが必要といわれるが、果たして誰もが例外なく高く評価する審議会の設置と運営の困難さこそ、いかにして実現し克服するのか、極めて難しい課題が横たわっているというほかないところである。

- 28) 磯崎, 前掲書 5～16 頁等を参照。特に、政策法務論について、「政策の法化」から「法の政策化」をもたらすおそれがあり、「法令・条例・規則等のルールに即して行政を執行するというよりもそれらのルールの方を政策実現の技術に過ぎないものとみて、法を行政政策の次女にしてしまうおそれがある。」という価値序列からの批判があることを踏まえたうえでなお、政策法務の必要性を唱えているところを看過すべきではなからう。
- 29) その際には、本稿において検討を加えることの叶わなかった政策評価ないし行政評価に関する考察を行い、自治体行政の展開される次元ごとにどれほどの合理性と民主性々が担保されているのかについて分析を加え、自治体公共政策という文脈で再検討を行いたいと考えている。
- 30) これらの問題意識については、さしあたり庄司真理子、宮脇昇『新グローバル公共政策』（晃洋書房 2011 年）等を参照。